



6.9.2017

OPINIA

Komisji Gospodarczej i Monetarnej

dla Komisji Prawnej

w sprawie uzasadnionych środków ochrony sygnalistów działających w interesie publicznym podczas ujawniania poufnych informacji posiadanych przez przedsiębiorstwa i organy publiczne
(2016/2224(INI))

Sprawozdawczyni komisji opiniodawczej (*): Molly Scott Cato

(*) Zaangażowana komisja – art. 54 Regulaminu

PA_NonLeg

WSKAZÓWKI

Komisja Gospodarcza i Monetarna zwraca się do Komisji Prawnej, jako komisji przedmiotowo właściwej, o uwzględnienie w końcowym tekście projektu rezolucji następujących wskazówek:

- A. mając na uwadze, że sygnaliści odegrali kluczową rolę w wykrywaniu i zgłaszaniu podejrzanym uchyleń, naruszeń, oszustw lub nielegalnej działalności, a także w identyfikowaniu i nagłaśnianiu leżących w interesie publicznym spraw związanych z podatkami, takich jak Luxleaks, Swissleaks oraz ujawnienie dokumentów panamskich, przyczyniając się tym samym do podjęcia wzmożonych reform mających na celu zwalczanie oszustw finansowych i podatkowych, prania pieniędzy i korupcji, które hamują wzrost gospodarczy i rozwój państwa prawa;
- B. mając na uwadze, że od czasu kryzysu finansowego i kryzysu zadłużenia podjęto szereg działań mających na celu walkę z unikaniem opodatkowania i uchylaniem się od opodatkowania na szczeblu międzynarodowym; mając na uwadze, że niezbędna jest większa przejrzystość w dziedzinie usług finansowych, aby zniechęcić do nadużyć, oraz że niektóre państwa członkowskie mają już doświadczenie w zakresie centralnych repozytoriów służących zgłaszaniu rzeczywistych lub potencjalnych naruszeń zasad nadzoru ostrożnościowego w dziedzinie finansów; mając na uwadze, że Organizacja Narodów Zjednoczonych w 2003 r.¹ przyjęła konwencję NZ przeciwko korupcji; mając na uwadze, że w reakcji na te doniesienia Parlament powołał dwie komisje specjalne i jedną komisję śledczą; mając na uwadze, że Parlament wzywał już do ochrony sygnalistów w kilku rezolucjach²; mając na uwadze, że uzgodnione już inicjatywy mające na celu usprawnienie międzynarodowej wymiany informacji w kwestiach podatkowych okazały się pomocne, a różne wycieki związane z podatkami ujawniły duże ilości ważnych informacji na temat przypadków nadużyć, które w innej sytuacji nie zostałyby ujawnione;
- C. mając na uwadze, że mimo iż światowe starania na rzecz przeciwdziałania korupcji koncentrowały się dotychczas przede wszystkim na nadużyciach w sektorze publicznym, niedawne wycieki zwróciły uwagę na rolę instytucji finansowych, doradców i innych prywatnych przedsiębiorstw w ułatwianiu korupcji;
- D. mając na uwadze, że wprowadzenie publicznych rejestrów beneficjentów rzeczywistych dla trustów przedsiębiorstw i podobnych rozwiązań prawnych oraz innych środków służących przejrzystości instrumentów inwestycyjnych może działać jako środek o charakterze odstraszającym od nadużyć, jakie zazwyczaj zgłaszają sygnaliści;
- E. mając na uwadze, że sygnalizowanie nieprawidłowości bardzo często dotyczy nie tylko do spraw gospodarczych i finansowych; mając na uwadze, że brak odpowiedniej ochrony mogłoby zniechęcić potencjalnych sygnalistów do zgłaszania uchyleń z uwagi na ryzyko represji lub działań odwetowych; mając na uwadze, że według doniesień OECD w 2015 r. 86 % przedsiębiorstw dysponowało mechanizmem zgłaszania podejrzanym

¹ https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf

² Zob. np. rezolucję z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie interpretacji prawa podatkowego i innych środków o podobnym charakterze lub skutkach (Teksty przyjęte, P8_TA(2016)0310) oraz rezolucję z dnia 16 grudnia 2015 r. z zaleceniami dla Komisji dotyczącymi wprowadzenia przejrzystości, koordynacji i konwergencji do polityki opodatkowania osób prawnych w Unii (teksty przyjęte, P8_TA(2015)0457).

przypadków poważnych nadużyć korporacyjnych, jednak ponad jedna trzecia z nich nie posiadała pisemnej strategii politycznej dotyczącej ochrony sygnalistów przed działaniami odwetowymi lub nie wiedziała, czy taka strategia istnieje; mając na uwadze, że w stosunku do kilku sygnalistów ujawniających nadużycia lub naruszenia gospodarcze i finansowe, bądź nielegalne działania w tym zakresie wszczęte zostały postępowania; mając na uwadze, że osoby zgłaszające lub ujawniające informacje w interesie publicznym oraz członkowie ich rodzin i współpracownicy często padają ofiarą odwetu, który może oznaczać na przykład koniec ich kariery zawodowej; mając na uwadze, że choć Europejski Trybunał Praw Człowieka dysponuje utrwalonym orzecznictwem dotyczącym sygnalistów, to ochrona sygnalistów powinna być gwarantowana przez przepisy prawa; mając na uwadze, że Karta praw podstawowych Unii Europejskiej gwarantuje wolność słowa i prawo do dobrej administracji;

- F. mając na uwadze, że godny ubolewania jest fakt, iż istniejące kanały składania formalnych skarg dotyczących uchybienia ze strony korporacji wielonarodowych rzadko prowadzą do konkretnych sankcji za nadużycia;
- G. mając na uwadze, że mimo iż ochrona sygnalistów na szczeblu Unii nie ma zastosowania we wszystkich państwach członkowskich ani nie została zharmonizowana na szczeblu UE, większość państw członkowskich ratyfikowała konwencję NZ przeciwko korupcji nakładającą obowiązek zapewnienia sygnalistom odpowiedniej ochrony prawnej;
- H. mając na uwadze, że prawo UE zawiera już pewne przepisy chroniące sygnalistów przed odwetem, w tym również w odniesieniu do prania pieniędzy, jednak nie przewiduje jeszcze przepisów horyzontalnych mających zastosowanie do wszystkich podmiotów publicznych i prywatnych; mając na uwadze, że fragmentaryczne przepisy mogą okazać się niejasne i nieskuteczne; mając na uwadze, że do Komisji zwrócono się z prośbą o dokonanie szczegółowej oceny podstawy prawnej dla dalszych ewentualnych działań na szczeblu UE w tej sprawie; mając na uwadze, że skuteczna ochrona sygnalistów przyczyni się do zwiększenia efektywności rynku wewnętrznego oraz zwiększenia zaufania obywateli do UE;
- 1. wzywa Komisję, aby dokonała szczegółowej oceny możliwej podstawy prawnej dalszych działań na szczeblu UE i, w odpowiednich przypadkach, przedstawiła kompleksowe przepisy horyzontalne, w tym narzędzia wsparcia sygnalistów, w celu jak najszybszego zapewnienia im skutecznej ochrony, oraz aby przedstawiła wniosek w celu zapewnienia sygnalistom odpowiedniej pomocy finansowej; wzywa Komisję do oceny możliwości utworzenia niezależnego europejskiego organu odpowiedzialnego za przyjmowanie skarg sygnalistów, w tym w sposób poufny i anonimowy, oraz, w uzasadnionych przypadkach, za udzielanie porad i ochronę; zauważa, że ochrona sygnalistów powinna obejmować sektor publiczny i prywatny, bez wyjątku; domaga się, by takie przepisy zapewniały, aby firmy stosujące bezspornie udowodnione działania odwetowe wobec sygnalistów nie mogły otrzymywać środków unijnych ani zawierać umów z organami administracji publicznej; sugeruje, aby w każdym przypadku Komisja przedkładała roczne sprawozdanie z oceny aktualnego stanu ochrony sygnalistów w Unii Europejskiej; sugeruje, że umowy międzynarodowe dotyczące usług finansowych, opodatkowania i konkurencji powinny zawierać przepisy dotyczące ochrony sygnalistów; sugeruje utworzenie ogólnoeuropejskiego wspólnego funduszu na rzecz sygnalistów, z myślą o zapewnieniu im odpowiedniej pomocy finansowej;

2. podkreśla nieuzasadniony i niepokojący fakt, że obywatele i dziennikarze ściga się, zamiast zapewnić im ochronę prawną, gdy ujawniają oni informacje leżące w interesie publicznym, w tym informacje dotyczące podejrzewanych uchybień, nadużyć, oszustw lub nielegalnych działań, w szczególności jeśli chodzi o zachowania, takie jak unikanie opodatkowania, uchylanie się od opodatkowania i pranie pieniędzy, które naruszają podstawowe zasady UE;
3. ponadto wzywa państwa członkowskie do przyjęcia szerokiej definicji prawnej sygnalistów w celu zapewnienia im skutecznej ochrony za pomocą przepisów krajowych; sugeruje, że sygnaliści w sektorze publicznym i prywatnym powinni mieć zapewnioną taką samą ochronę oraz że nie powinni być związani żadnymi zobowiązaniami umownymi uniemożliwiającymi zgłaszanie lub ujawnianie informacji leżących w interesie publicznym; wzywa państwa członkowskie do zapewnienia, by ochrona obejmowała ograniczenie możliwości wszczynania postępowań dotyczących chronionego ujawnienia informacji, a także by sygnaliści byli chronieni przed środkami dyscyplinarnymi lub innymi formami odwetu;
4. wzywa państwa członkowskie do uwzględnienia art. 33 konwencji NZ przeciwko korupcji, podkreślając rolę sygnalistów w zapobieganiu korupcji i walce z nią;
5. przypomina konkluzję swojej komisji specjalnej TAXE i zwraca uwagę, że należy zagwarantować sygnalistom możliwość zgłaszania nie tylko nielegalnych działań, lecz również nadużyć i wszelkich informacji dotyczących spraw, które godzą w interes publiczny lub stanowią zagrożenie dla interesu publicznego;
6. przypomina, że sygnaliści mogą często stanowić dla opinii publicznej jedyne źródło informacji o nielegalnej działalności, biorąc pod uwagę często techniczny charakter odnośnych informacji i przeszkody, jakie urzędnicy sektora publicznego napotykają w uzyskaniu dostępu do nich;
7. uważa, że sygnaliści powinni mieć możliwość anonimowego zgłaszania przypadków naruszeń lub wnoszenia skarg, jako kwestii priorytetowej, w ramach wewnętrznych mechanizmów sprawozdawczych danej organizacji lub właściwych organów, a ponadto powinni być chronieni, bez względu na wybór kanału przekazywania informacji;
8. podkreśla znaczenie jednoznacznego powierzenia właściwym organom, organom regulacyjnym i organom ścigania obowiązku utrzymywania kanałów wykorzystywanych do zgłaszania takich przypadków, odbierania i analizowania informacji oraz badania przypadków podejrzenia nieprawidłowości, przy jednoczesnej ochronie, w stosownych wypadkach, poufności źródła i praw stron, których to dotyczy.
9. uważa, że wszystkie unijne i krajowe organizacje publiczne i prywatne powinny dysponować wewnętrznymi procedurami informowania o nieprawidłowościach, z których mogą korzystać pracownicy; podkreśla znaczenie szerzenia wiedzy wśród pracowników i innych osób fizycznych na temat istniejących już ram prawnych dotyczących informowania o nieprawidłowościach oraz wzywa UE i organy krajowe do przeprowadzania regularnych kampanii informacyjnych oraz przekazywania wielojęzycznych i zrozumiałych informacji na temat podstawowych procedur informowania o nieprawidłowościach;

10. domaga się, aby w zbliżającym się przeglądzie europejskich urzędów nadzoru dostosowano ich uprawnienia i procedury dotyczące ochrony sygnalistów;
11. podkreśla, że w postępowaniach spornych przeciwko sygnalistom ciężar udowodnienia, że ujawnione informacje nie stanowią ani dowodu działania niezgodnego z prawem bądź nadużycia, ani zagrożenia interesu publicznego, powinien spoczywać na stronie wszczynającej takie postępowanie; potępia postępowania sądowe wobec sygnalistów, które są celowo prowadzone w złej wierze; takie postępowania sądowe powinny podlegać odpowiednim karom; podkreśla, że skuteczna ochrona sygnalistów jest niezbędną dla zagwarantowania prawa do wolności słowa i dostępu do informacji oraz że należy dokonać przeglądu sprzecznych norm regulujących kwestie zachowania tajemnicy i poufności zgodnie z europejskim orzecnictwem dotyczącym praw człowieka w celu zapewnienia, by takie wyjątki były konieczne i proporcjonalne;
12. wzywa państwa członkowskie do zagwarantowania sygnalistom nieograniczonego dostępu do niezależnych porad prawnych i wsparcia, a także możliwości ubiegania się o odszkodowanie za szykanowanie lub utratę obecnego bądź przyszłego źródła utrzymania, które są formą odwetu za ujawnienie informacji zgodnie z zasadami ochrony sygnalistów; wzywa Komisję, by zweryfikowała, czy wypracowane zostały najlepsze praktyki, którymi można by się w tym celu dzielić;
13. wzywa instytucje UE oraz inne organy unijne, aby świeciły przykładem i bezzwłocznie stosowały wytyczne Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich; apeluje, aby Komisja dokonała pełnego wdrożenia, zarówno w ramach swojej instytucji, jak i agencji UE, własnych wytycznych dotyczących ochrony sygnalistów zgodnie z regulaminem pracowniczym z 2012 r.; wzywa Komisję do skutecznej współpracy i koordynacji wysiłków z innymi instytucjami, w tym Prokuraturą Europejską, w celu ochrony sygnalistów;
14. podkreśla, że komunikacja między sygnalistami a instytucjami i agencjami UE musi zostać wzmocniona; uważa, że skargi od obywateli muszą być traktowane sprawiedliwie i z szacunkiem oraz że instytucja lub agencja UE rozpatrująca daną skargę powinna utrzymywać z odnośnym sygnalistą stały kontakt oraz regularnie informować go o postępkach w sprawie;
15. wzywa Komisję, by przedstawiła kompleksowy plan działania dotyczący podnoszenia świadomości na temat ochrony i obrony sygnalistów;
16. zwraca uwagę na potrzebę zapewnienia lepiej funkcjonującego systemu zgłaszania nadużyć ze strony przedsiębiorstw, który będzie dążył do zwiększenia skuteczności obecnych krajowych punktów kontaktowych ds. wytycznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych, a także będzie stanowił dla nich uzupełnienie;
17. wzywa Komisję do opracowania kompleksowego planu mającego na celu powstrzymanie transferu mienia do państw niebędących członkami UE, w których skorumpowane osoby mogą zachować swoją anonimowość;
18. zwraca uwagę na potrzebę poświęcenia większej uwagi etyce biznesu w programach nauczania studiów biznesowych i w powiązanych dziedzinach.

INFORMACJE O PRZYJĘCIU OPINII W KOMISJI OPINIODAWCZEJ

Data przyjęcia	4.9.2017						
Wynik głosowania końcowego	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 60%;">+:</td> <td style="text-align: right;">36</td> </tr> <tr> <td>–:</td> <td style="text-align: right;">0</td> </tr> <tr> <td>0:</td> <td style="text-align: right;">13</td> </tr> </table>	+:	36	–:	0	0:	13
+:	36						
–:	0						
0:	13						
Posłowie obecni podczas głosowania końcowego	Gerolf Annemans, Burkhard Balz, Pervenche Berès, Udo Bullmann, Esther de Lange, Markus Ferber, Jonás Fernández, Neena Gill, Roberto Gualtieri, Brian Hayes, Gunnar Hökmark, Danuta Maria Hübner, Cătălin Sorin Ivan, Petr Ježek, Othmar Karas, Wajid Khan, Philippe Lamberts, Werner Langen, Bernd Lucke, Olle Ludvigsson, Fulvio Martusciello, Marisa Matias, Gabriel Mato, Costas Mavrides, Bernard Monot, Luděk Niedermayer, Dimitrios Papadimoulis, Pirkko Ruohonen-Lerner, Anne Sander, Alfred Sant, Molly Scott Cato, Pedro Silva Pereira, Peter Simon, Kay Swinburne, Paul Tang, Ramon Tremosa i Balcells, Marco Valli, Jakob von Weizsäcker, Marco Zanni						
Zastępcy obecni podczas głosowania końcowego	Enrique Calvet Chambon, Matt Carthy, Manuel dos Santos, Ashley Fox, Eva Joly, Paloma López Bermejo, Thomas Mann, Luigi Morgano, Lieve Wierinck						
Zastępcy (art. 200 ust. 2) obecni podczas głosowania końcowego	Elżbieta Katarzyna Łukacijewska						

GŁOSOWANIE KOŃCOWE W FORMIE GŁOSOWANIA IMIENNEGO W KOMISJI OPINIODAWCZEJ

36	+
ALDE	Enrique Calvet Chambon, Petr Ježek, Ramon Tremosa i Balcells, Lieve Wierinck
ECR	Bernd Lucke, Pirkko Ruohonen-Lerner
EFDD	Marco Valli
ENF	Gerolf Annemans, Bernard Monot
GUE/NGL	Matt Carthy, Paloma López Bermejo, Marisa Matias, Dimitrios Papadimoulis
PPE	Brian Hayes, Othmar Karas, Werner Langen, Thomas Mann
S&D	Pervenche Berès, Udo Bullmann, Jonás Fernández, Neena Gill, Roberto Gualtieri, Cătălin Sorin Ivan, Wajid Khan, Olle Ludvigsson, Costas Mavrides, Luigi Morgano, Alfred Sant, Pedro Silva Pereira, Peter Simon, Paul Tang, Manuel dos Santos, Jakob von Weizsäcker
Verts/ALE	Eva Joly, Philippe Lamberts, Molly Scott Cato

0	-

13	0
ECR	Ashley Fox, Kay Swinburne
ENF	Marco Zanni
PPE	Burkhard Balz, Markus Ferber, Gunnar Hökmark, Danuta Maria Hübner, Elżbieta Katarzyna Łukacijewska, Fulvio Martusciello, Gabriel Mato, Luděk Niedermayer, Anne Sander, Esther de Lange

Objaśnienie używanych znaków:

+ : za

- : przeciw

0 : wstrzymało się